

**EVALUACION DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN LAS ENTIDADES
PÚBLICAS DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA**

**GUILLERMO PEREZ BLANCO
BETTY GARCIA GARCIA**



**UNIVESIDAD DE LA COSTA CUC
DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES
ESPECALIZACIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL EMPRESARIAL
BARRANQUILLA
2014**

**EVALUACION DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN LAS ENTIDADES
PÚBLICAS DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA**

**GUILLERMO PEREZ BLANCO
BETTY GARCIA GARCIA**

**MONOGRAFIA PARA OPTAR EL TITULO DE ESPECIALISTA EN GESTION
AMBIENTAL EMPRESARIAL**

ASESOR: INGENIERA CLAUDIA MORA



**UNIVESIDAD DE LA COSTA CUC
DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES
ESPECALIZACIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL EMPRESARIAL
BARRANQUILLA**

2014

Nota de Aceptación

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Barranquilla, Marzo 31 del 2014

RESUMEN

El Control Fiscal Ambiental en Colombia, está enmarcado en nuestra Constitución Política, asignándole esta tarea a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales.

La Contraloría General de la República ha puesto a disposición de las Contralorías Territoriales las metodologías Audite 4.0 y GAT, para hacer las auditorías integrales a las entidades sujetas de control fiscal, la cual incorpora un componente ambiental.

En este trabajo se recopila información sobre el ejercicio del control fiscal ambiental, el marco normativo colombiano de dicho control y las metodologías adoptadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cuanto a la valoración de los costos ambientales. Además se muestran las entidades públicas del Distrito de Barranquilla que afectan el medio ambiente y los recursos naturales que son sujetos de control por parte de la Contraloría Distrital de Barranquilla; la metodología utilizada para el ejercicio de esta tarea y el comportamiento de las entidades vigiladas.

Finalmente se analiza, teniendo en cuenta la normatividad y se concluye que el control fiscal en las entidades públicas del Distrito de Barranquilla, se evalúa en términos de inversión presupuestal año tras año, dejando a un lado la evaluación de la gestión ambiental; el papel que asume la Contraloría Distrital de Barranquilla frente al tema ambiental es una actitud pasiva, por tanto el comportamiento que asumen las entidades públicas sujetas de control es de indiferencia, puesto que si no se les exige, que adopten los lineamientos legales, por sí solas no los adoptarán.

ABSTRACT

Attorney Environmental Control in Colombia is framed in our Constitution, assigning this task to the Comptroller General of the Republic and the Regional Comptroller.

The Comptroller General's Office has made available the Territorial Comptrollers Audit 4.0 and GAT methodologies for comprehensive audits of entities subject to fiscal control, which incorporates an environmental component.

In this work, information on the implementation of environmental fiscal control, the Colombian regulatory framework of the control and the methodologies adopted by the Ministry of Environment and Sustainable Development regarding the valuation of environmental costs is collected. Besides public bodies of the District of Barranquilla that affect the environment and natural resources that are subject to control by the District of Barranquilla is Comptroller; the methodology used for the performance of this task and the behavior of the monitored entities.

Finally we analyze considering regulations and concludes that fiscal control on public bodies of the District of Barranquilla, is evaluated in terms of budgetary investments year after year, leaving aside the assessment of environmental management; the role assumed by the District Comptroller of Barranquilla against the environmental subject is passive, so the behavior assumed by the subject public entities control is indifference, because if they are not required, to take legal guidelines, if alone do not take.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION	8
OBJETIVOS	10
Objetivo General.	10
Objetivos Específicos	10
1. EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA	11
1.1. EL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO	13
1.1.1. AuditoríasArticuladas.	14
1.1.2. El Control Fiscal Participativo en la Contraloría Distrital de Barranquilla.	16
1.2. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA	18
1.3. ENTIDADES VIGILADAS.	20
1.4. ENTIDADES VIGILADAS EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA	22
2. METODOLOGÍA PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	25
2.1. AUDITORÍA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.	25
2.1.1. Objetivos de la Auditoría de la Gestión Ambiental.	26
2.2 TÉCNICAS DE AUDITORÍA UTILIZABLES DURANTE EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	26
2.2.1 Técnicas oculares	26
2.2.2 Técnicas Verbales.	27
2.2.3 Técnicas Escritas	27
2.2.4 Técnica Documental	27
2.2.5 Técnica de inspección física.	28
2.3 FASES PARA EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	28
2.3.1. Primera Fase: Identificación, Clasificación y Selección de las Entidades a Auditar	28
2.3.1.1. Identificación de los entes a ser auditados	28
2.3.1.2. Clasificación de los Entes a ser Auditados.	30
2.3.1.3. Selección de los entes a ser auditados.	30
2.3.2. Segunda Fase: Planeación	31

2.3.3. Tercera Fase: Ejecución	32
2.3.3.1. Control fiscal ambiental de los entes Tipo 1 “usuarias del medio ambiente y los recursos naturales”	33
2.3.3.2. Control fiscal ambiental de los entes Tipo 2 “Autoridades y/o administradoras del medio ambiente y los recursos naturales”	33
2.3.4. Cuarta Fase: Informe.....	34
2.3.5. Quinta Fase: Seguimiento	35
2.4. METODOLOGIA UTILIZABLE EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA.....	35
3. VALORACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES.	41
3.1. METODOS DE VALORACION DE LOS COSTOS AMBIENTALES	43
3.1.1. Metodologías Basadas en Precios del Mercado	43
3.1.2. Metodologías Directas.....	44
3.1.2.1. Método de Valoración Contingente	44
3.1.3. Metodologías Indirectas	44
3.1.3.1. Enfoque Hedónico.....	44
3.1.3.2. Método de Costos de Viaje.....	45
3.1.3.3. Método Función de Daño (cambio en la productividad)	45
3.1.3.4. Método Enfoque de Producción de Hogares (cambios en la tasa de morbilidad) ⁴⁶	
3.1.4. Métodos Basados en Costos.....	46
3.1.4.1. Método de Costo del Daño Evitado.....	46
3.1.4.2. Método del Valor de Sustitución	47
3.1.5. Técnica de Transferencia de Beneficios	47
4. COMPORTAMIENTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE HAN SIDO OBJETO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA	49
4.1. Estudio de caso PROMOCENTRO S.A.	49
4.1.1. Estudio de caso FORO HÍDRICO.....	56
5. ANALISIS Y RESULTADOS	69
6. CONCLUSIONES	70
7. BIBLIOGRAFIA	71

INTRODUCCION

La conservación del medio ambiente y la protección de los recursos naturales hacen parte de los lineamientos públicos nacionales e internacionales, razón por la cual, una de las principales responsabilidades de las contralorías del país, es proteger el patrimonio ambiental de las ciudades, labor que exige un gran compromiso social con la comunidad y el entorno. De esta manera, el control fiscal ambiental busca examinar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, determinadas mediante la evaluación de procesos administrativos, inversiones y resultados. Encaminados a la conservación del medio ambiente, inversión ambiental y que esta se vea reflejada en nuestro entorno.

Por su parte la ley 42 de 1993 dispone, en su artículo 8, que la vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta, entre otras cosas, en la valoración de los costos ambientales que permitan cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales, el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. Entre tanto, el artículo 54 del decreto ley 267 del 2000, que reglamenta el control fiscal, establece las funciones de las contralorías; entre ellas la de propender a que el cálculo real y efectivo de los costos ambientales y de las cargas fiscales ambientales sea incluido en las políticas, estrategias y gestión de las entidades y organismos fiscalizados, en todo lo que tiene que ver con la recuperación de los ecosistemas, con la conservación, protección, preservación, uso y explotación de los recursos naturales y el medio ambiente.

De conformidad a las anteriores normas constitucionales y legales, la contraloría Distrital de Barranquilla deberá ejercer el control fiscal ambiental, sobre las entidades del sector público y privado que de una u otra forma sus actividades generen afectación a los recursos naturales o al medio ambiente.

Para el desarrollo de esta monografía evaluaremos el control fiscal en Barranquilla, a qué entidades de índole público y privado debe realizarse dicho control, las metodologías aplicables y los resultados obtenidos durante el ejercicio resultante de aplicar el control en mención.

El primer capítulo contiene una breve reseña y el marco normativo del Control Fiscal Ambiental en Colombia; las entidades vigiladas de acuerdo a la ley y un

listado de los entes sujetos del control fiscal ambiental en el distrito de Barranquilla.

El segundo capítulo muestra la metodología para el ejercicio del Control Fiscal Ambiental, los objetivos y las técnicas de auditoría; las fases para el desarrollo de las auditorías y la metodología que se utiliza en el distrito de Barranquilla.

El tercer capítulo aborda el tema de la valoración de los costos ambientales, los métodos de valoración de dichos costos y por último, el comportamiento de las entidades públicas que han sido objeto del control fiscal ambiental en el distrito de Barranquilla.

Finalmente se presenta el análisis y los resultados de la evaluación del control fiscal ambiental en las entidades públicas del distrito de Barranquilla.

OBJETIVOS

Objetivo General

Evaluar los mecanismos de Control Fiscal Ambiental en las Entidades públicas del Distrito de Barranquilla y las acciones correctivas aplicadas por estas entidades.

Objetivos Específicos

- Identificar las entidades públicas que ejerzan afectación sobre los recursos naturales y el medio ambiente del Distrito de Barranquilla y que sean objeto de control fiscal.
- Evaluar la aplicación de las metodologías del control fiscal ambiental en las entidades públicas del Distrito de Barranquilla.
- Analizar el comportamiento de las entidades públicas del Distrito de Barranquilla que han sido objeto del control fiscal ambiental.

1. EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA

La gestión, regulación y manejo ambiental en Colombia antes de la promulgación de la Ley 99/93, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), era realizada principalmente por elINDERENA y 18 Corporaciones Autónomas Regionales(CAR's)¹

ElINDERENA tenía funciones específicas en la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, las CAR's también tenían funciones en esta materia.

La Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, por su parte, realizaban el control fiscal alINDERENA y a las CAR's. Sin embargo, su misión como ente de control sólo se concentraba en la realización de un ejercicio de control financiero;en cuanto a la auditoría de gestión, se remitían a hacer un análisis netamente presupuestal y pocas veces se evaluaba la gestión ambiental de los entes a controlar².

El Control Fiscal Ambiental, como tal, en Colombia,se da a partir dela Constitución Política de 1991, llamada por muchos la “Constitución Ecológica”, que adopta de manera expresa un modelo de desarrollo sostenible, que impone en cabeza del Estado y de los particulares, el deber de protección de los recursos naturales:

El artículo 8 consagra como uno de los principios fundamentales, la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

El artículo 79 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Señala además, el deber del Estado de proteger la diversidad, integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

El artículo 80 establece el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, de imponer las sanciones legales y de exigir la reparación de

¹Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 15

²Ibíd. Pág. 15

los daños causados y ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

De otro lado, la Constitución Política en su artículo 267 establece «El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación». En el mismo artículo contempla que «..La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales...»³

Las disposiciones señaladas, dirigidas a la protección del medio ambiente, obligan a adoptar una política estatal en defensa del patrimonio natural de la Nación.

Es así como mediante la Ley 99 de 1993 se crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA-, atribuyendo competencias a los Ministerios, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales para la protección del medio ambiente y el control del aprovechamiento de los recursos naturales renovables⁴. “Todo el sistema regulatorio creado a partir de la promulgación de esta Ley, pretende garantizar e incorporar en la planeación nacional y regional el concepto de Desarrollo Sostenible⁵.

Todo lo anterior necesariamente le asigna a los entes de control -Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales- la evaluación de los resultados de la gestión ambiental de las entidades creadas para tal fin, también le asigna la función de participar en la valoración de los costos ambientales desde el punto de vista del control fiscal. De esta forma, la Contraloría General de la República introduce la auditoría especializada para el ejercicio del control fiscal a los entes encargados de la gestión ambiental⁶.

³Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 14

⁴Ibíd. Pág. 10

⁵Ibíd.. pág. 14

⁶Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 14

El control fiscal ambiental se puede entender, entonces, como una función de naturaleza pública, que se desarrolla a través de un conjunto de técnicas y procedimientos, que tiene por objetivo vigilar y controlar las entidades de carácter público, privado y mixto que intervienen en el uso, conservación y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente⁷. Lo anterior con el fin de proteger las inversiones en materia ambiental y evaluar las acciones encaminadas al mejoramiento del ambiente y, a su vez, que se dé un uso racional a los recursos naturales y al medio ambiente.

En general, el control fiscal ambiental es un instrumento para la vigilancia de la prevención, conservación, corrección, uso, manejo, restauración del deterioro y protección de los recursos naturales y del ambiente. Con este sistema de control fiscal ambiental se abre el campo de aplicación del control fiscal y se permite que al finalizar una evaluación se obtengan resultados tanto cuantitativos como cualitativos en el cumplimiento de las normas, políticas, planes y proyectos o actividades relacionados con el medio ambiente, así como su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin que por ello se agote la base de recursos naturales con que se cuenta⁸.

1.1. EL CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO

El Control Fiscal Participativo hace referencia al conjunto de estrategias para garantizar una efectiva vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de vigilancia y control de la gestión pública⁹.

Dentro de las estrategias del control fiscal participativo tenemos: Información, Formación, Organización, Sistema de Recepción de denuncias y Auditorías Articuladas¹⁰. Nos referiremos a esta última que atañe al tema objeto de estudio.

⁷Ibíd.. pág. 16

⁸OLACEFS. Auditoría Fiscal para Evaluar la Gestión Ambiental. Pág. 5

⁹Corporación Transparencia por Colombia. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina. Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República. 2011. Pág. 12

1.1.1. Auditorías Articuladas

Están orientadas a fortalecer la localidad del proceso auditor y los resultados del control fiscal mediante los aportes de organizaciones sociales, gremiales, académicas, sectoriales, profesionales, sindicales y demás Organizaciones de la Sociedad Civil legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad o sector auditado. Se deben observar los principios de confidencialidad, objetividad, seriedad, responsabilidad, reserva y estricto cumplimiento de su papel, así como de la localidad de los aportes de la ciudadanía a ejercer de vigilancia del buen uso de los recursos públicos¹¹.

En el modelo de articulación de las organizaciones de la sociedad civil los procesos de auditoría se dan las fases de Vinculación, Articulación, Seguimiento y Extensión¹².

Fase de Vinculación: La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, a través de la Dirección de Atención Ciudadana, identifica las organizaciones de la sociedad civil que tienen conocimientos técnicos o que cuentan con información de impacto, a fin de vincularlas en la estrategia de control¹³.

Fase de Articulación: Estos actores se articulan por medio de un Plan General de Auditorías –PGA– que es la planeación que hace la Contraloría General de la República para organizar los sujetos de control para cada período.

En esta fase se inicia el trabajo conjunto entre la Contraloría General de la República y las organizaciones de la sociedad civil, por medio de una revisión conjunta de los PGA ya establecidos y

¹⁰Corporación Transparencia por Colombia. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina. Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República. 2011. Pág. 13

¹¹Ibid.. pág. 13

¹²Ibid.. pág. 13

¹³Ibid.. pág. 14

algunos solicitados. Ésta es una planeación que se realiza anualmente con el fin de determinar previamente los sujetos de control y preparar a las organizaciones de la sociedad civil, para tener la información pertinente y actualizada sobre estos mismos sujetos. Asimismo, en esta fase se establece la línea de trabajo para determinar el enfoque que se diseñará para la auditoría¹⁴.

Después de esto se elabora el respectivo informe, que es entregado a la entidad sujeta de control para que proceda a realizar sus respectivos planes de mejoramiento. La información es pública en el momento en que la auditoría termine y es la Contraloría General de la República la responsable de dar a conocer los resultados¹⁵.

Fase de seguimiento: Con base en los hallazgos detectados, validados y dados a conocer en forma oportuna a la administración durante el proceso auditor, las entidades auditadas por la Contraloría General de la República deben originar un plan de mejoramiento para corregir las deficiencias detectadas en el proceso auditor, con el fin de hacer las correcciones respectivas y preventivas sobre los hallazgos evidenciados en dicho proceso¹⁶.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante en esta fase, ya que disponen de elementos de juicio que les permitirán seguir haciendo el control social sobre las entidades auditadas. Podrán estar presentes en las futuras auditorías y establecer la línea de seguimiento a los planes de mejoramiento y a las auditorías venideras¹⁷.

Fase de Extensión: El propósito de esta fase es tener la posibilidad de estructurar programas de

¹⁴Corporación Transparencia por Colombia. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina. Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República. 2011. Pág. 14, 15

¹⁵Ibid.. pág. 15

¹⁶Ibid.. pág. 15

¹⁷Ibid.. pág. 15

formación entre la CGR y las organizaciones de la sociedad civil y de realizarse mesas de trabajo sectoriales articuladas para la evaluación de políticas públicas¹⁸.

A continuación se muestran algunos logros obtenidos con las auditorías articuladas¹⁹:

Sujeto de Control	OSC, Centros de Investigación y Universidades	Aportes Relevantes
Superintendencia de Servicios Públicos	Comités de desarrollo de control social - localidades de la Calera y Fontibón	Impacto tarifario en los estratos 1, 2, 3. Creación de Comités de Desarrollo y Control Social.
Dirección de Impuestos Nacionales	Universidad de la Salle	Aportes basados en un profundo conocimiento del sujeto de control, que permitieron al equipo auditor iniciar el proceso conociendo situaciones puntuales del sujeto de control.
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Fundación Comité de Solidaridad por los Presos Políticos	Dio a conocer la situación crítica de las cárceles, por tal motivo fueron sujetos de control la modelo, la picota y el buen pastor. Además se evidenciaron algunos hallazgos administrativos.
Corporación Autónoma regional del Atlántico	Corporación Universitaria de la Costa	Aportó conocimiento dando como resultado un hallazgo fiscal de US \$ 3.000 aprox.
Secretaría de Educación del Meta	Veeduría Ciudadana en educación	Aportes que llevaron a 3 hallazgos fiscales en la ejecución de un contrato, arrojando un total de USD \$ 15.000.

Según lo reseñado por la Contraloría General de la República, durante el período 2006-2010 se realizaron 120 Auditorías Articuladas: Nivel Central: 36, Nivel Desconcentrado: 84 auditorías articuladas²⁰.

1.1.2. El Control Fiscal Participativo en la Contraloría Distrital de Barranquilla

La Contraloría Distrital de Barranquilla dentro de su estructura organizacional cuenta con la contraloría auxiliar para la participación ciudadana, a dicha contraloría dentro de sus funciones le corresponde establecer procedimientos para garantizar una efectiva vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones de la

¹⁸Corporación Transparencia por Colombia. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina. Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República. 2011. Pág. 16

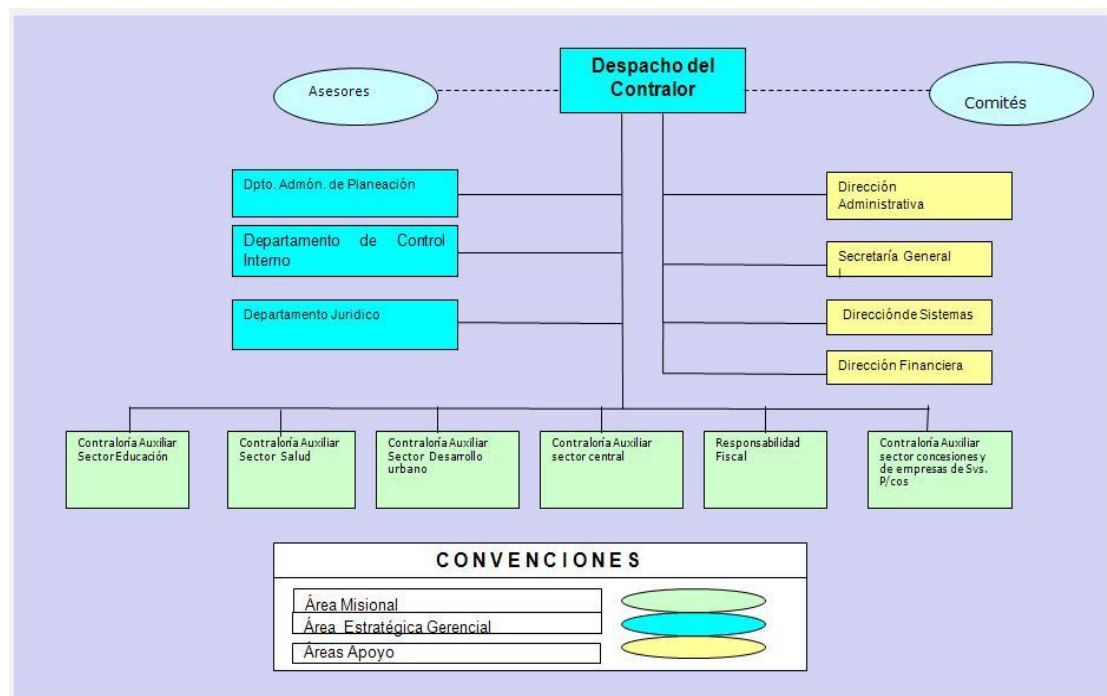
¹⁹Ibid.. pág. 20

²⁰Ibid. Pág. 21

sociedad civil en los procesos de vigilancia y control de la gestión pública y su articulación con el control fiscal que ejerce la entidad de control.

La Contraloría Distrital de Barranquilla cuenta además con cuatro contralorías auxiliares. Cada contraloría auxiliar desarrolla dentro de su PGA (Plan General de Auditorías), los procesos auditores de las entidades de su competencia.

Esto quiere decir que no existe dentro de la entidad, dependencia definida u órgano que realice de manera expresa en sus funciones el control fiscal ambiental, según el marco jurídico y la naturaleza de la entidad. Cada contraloría auxiliar puede ejercer esta modalidad de control a las entidades de su competencia.



Organigrama Contraloría Distrital de Barranquilla (Res.0454 Agosto de 2003)

Dentro de los procesos de articulación la Contraloría Distrital de Barranquilla puede solicitar a las organizaciones de la sociedad civil, entiéndanse gremios, sindicatos, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, veedurías ciudadanas y centros de investigación de Universidades, la realización de una auditoría articulada de un tema de interés de su preferencia donde la sociedad civil ejercería un control social.

1.2. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA

El ejercicio del control fiscal ambiental en Colombia, se fundamenta en la siguiente normatividad:

La Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA-. Le atribuye competencias a los Ministerios, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales para la protección del medio ambiente y el control del aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

El numeral 43 del artículo 5° de la mencionada Ley, señala que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente (hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible) establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

La Ley 42 de 1993 Sobre la organización del sistema de control fiscal y los organismos que lo ejercen. Según el Art. 4°, el control fiscal es una función pública ejercida en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las Contralorías departamentales, municipales y distritales, los auditores, las auditorías y revisorías fiscales de las empresas públicas municipales.

A su vez esta Ley dispone, en su artículo 8°, que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta, entre otras cosas, en la valoración de los costos ambientales que permitan cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales, el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La Ley 80 de 1993 por la cual se establece el régimen de Contratación Estatal. Reglamenta la intervención de las autoridades de control fiscal una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos, disponiendo que una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

A su vez esta Ley establece que las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

La Ley 610 de 2000 por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Determina los principios orientadores de la acción fiscal y los elementos de la responsabilidad fiscal; se definen las actuaciones procesales y de igual forma se establecen los requisitos y términos para el inicio y adelantamiento de dichos procesos.

Decreto 267 de 2000 sobre la Organización y Funcionamiento de la Contraloría General de la República. Según este Decreto, uno de los objetivos de la Contraloría General de la República es el de evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente.

El artículo 54 establece las funciones de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente y dentro de ellas, la de propender porque el cálculo real y efectivo de los costos ambientales y de las cargas fiscales ambientales, sea incluido en las políticas, estrategias y gestión de las entidades y organismos fiscalizados, en todo lo que tiene que ver con la recuperación de los ecosistemas, con la conservación, protección, preservación, uso y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Decreto 272 de 2000 Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República. Como ente superior de la Contraloría General de la República.

Resolución 1478 de 2003 por el cual se establecen las “Metodologías para la valoración económica de bienes, servicios ambientales y recursos naturales”. Por su naturaleza jurídica proviene de la entidad competente según la Ley 99 de 1993, las metodologías jurídicamente vinculantes, es decir de obligatoria observancia para el Estado y los particulares, son las contenidas en ese acto administrativo.

Sin embargo, la adopción de las metodologías de valoración de los costos ambientales por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no puede interpretarse como la exoneración de la obligación del ejercicio del control fiscal por parte de las contralorías sino, por el contrario, como un avance en la definición de las competencias y del papel de cada entidad en la búsqueda del desarrollo sostenible. Los órganos de control, por lo tanto, están llamados a adoptar lo

pertinente de dicha resolución, en lo que tiene que ver con el control fiscal ambiental y exigir la aplicación de la misma a sus sujetos de control²¹.

1.3. ENTIDADES VIGILADAS

El artículo 2º de la Ley 42 de 1993 establece, Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.

Se entiende por administración nacional, para efectos de la presente Ley, las entidades enumeradas en este artículo.

Siendo uno de los objetivos de la Contraloría General de la República el de evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público de los recursos naturales y del medio ambiente, la Contraloría está llamada a ejercer vigilancia y control fiscal en tres frentes distintos y claramente definidos así²².

- Fiscalización de las Autoridades Ambientales del orden nacional, institutos de investigación y demás organismos del Sistema Nacional Ambiental a que se refiere la Ley 99 de 1993 exceptuando las autoridades ambientales urbanas que son de competencia de las contralorías territoriales respectivas.
- Fiscalización de las demás entidades estatales;

²¹Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Marco Legal del Control Fiscal Ambiental en Colombia (y la Valoración de los Costos Ambientales). Pág. 6

²²Ibid.. pág. 12

- Fiscalización a los Particulares que manejen fondos de la Nación y que utilicen en su actividad económica los recursos naturales²³.

A nivel nacional, las entidades estatales que pueden ser vigiladas por la Contraloría General de la República se clasifican en dos tipos:

✓ Tipo 1. Entidades usuarias del medio ambiente y los recursos naturales. Son aquellas que tienen por función suministrar a la población diferentes bienes y servicios. La Contraloría General de la República tiene la facultad para ejercer el control fiscal ambiental a todas aquellas entidades que manejen fondos públicos y que sus actividades tengan impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales y que además sean del orden nacional, función que se hace extensible a las Contralorías Distritales, Departamentales y Municipales de acuerdo a las competencias del orden territorial²⁴.

✓ Tipo 2. Autoridades y/o administradoras del medio ambiente y los recursos naturales. Son aquellas entidades que tienen por finalidad la administración Y regulación de los recursos naturales y ambientales. La Contraloría General de la República define la sectorización de los sujetos de control y determina que le corresponde a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente ejercer el control fiscal a:

✓ Autoridades Ambientales Regionales —34 CAR's—.

✓ Centros de investigaciones Científicas Ambientales.

✓ Centros de fomento, cofinanciación y conservación al desarrollo ambiental.

✓ Fondo Nacional Ambiental —FONAM—

✓ Entidades reguladoras de políticas: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. - Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales²⁵.

A nivel territorial, las entidades sujetas de control son aquellas dependencias de los entes territoriales que tienen funciones ambientales. Ejemplo: Empresas de

²³Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Marco Legal del Control Fiscal Ambiental en Colombia (y la Valoración de los Costos Ambientales). Pág. 12

²⁴Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 19

²⁵Ibid.. pág. 20

Servicios Públicos, Secretaría de Obras Públicas, UMAT, Departamento Administrativo de Medio Ambiente entre, otros²⁶.

1.4. ENTIDADES VIGILADAS EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA

Para establecer las entidades de orden público que ejercen afectación sobre los recursos naturales y el medio ambiente en el distrito de Barranquilla, y que sean objeto de control fiscal, es necesario que identifiquemos el órgano de control que tiene las facultades consagradas en la ley para ejercerlo.

Para el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, la Contraloría Distrital de Barranquilla, es el órgano de control fiscal ambiental competente, cuya misión es cumplir con responsabilidad el ejercicio del control fiscal de manera técnica, moderna y confiable, garantizando la optimización en el manejo de los recursos públicos que se controlan, con el fin de asegurar el beneficio y desarrollo de la ciudadanía en forma integral.

La Contraloría Distrital de Barranquilla ejerce control y vigilancia fiscal sobre los recursos públicos distritales, con el fin de garantizar su buen manejo y optimización, de tal forma que se obtenga la satisfacción de los intereses de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal, mediante la utilización de las herramientas legales prescritas en la ley y desarrollando su gestión bajo el postulado de la mejora continua de todos sus procesos y procedimientos

La entidad aquí dispuesta establece un listado de entes que son sujetos de control en el orden distrital, y mediante este listado identificaremos aquellos que generen afectación a los recursos naturales y al medio ambiente y la autoridad ambiental como aquella entidad encargada de la vigilancia del medio ambiente en el distrito de Barranquilla.

Las entidades son:

²⁶Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 20

- DAMAB: El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla, como autoridad ambiental y rector de la política ambiental en materia de control y vigilancia.
- TRIPLE AAA: La Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P. (Triple A), empresa dedicada a la operación de los servicios de aseo, acueducto y alcantarillado del Distrito de Barranquilla.
- CONSTRUSEÑALES: Ejecuta la Concesión de Amoblamiento Urbano del Distrito de Barranquilla, (Señalización, Semaforización, Circuito Cerrado de Televisión CCTV y la comercialización de la Publicidad Exterior Visual).
- FORO HIDRICO: Fondo de Restauración, Obras e Inversiones Hídricas Distrital. Desarrolla y mejora ambientalmente los recursos hídricos y parques públicos del Distrito de Barranquilla
- EDUBAR: Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe. Gestora y operadora de macroproyectos que generan desarrollo urbano integral a la Región Caribe.
- TRANSMETRO S.A: Sistema Integrado de Transporte Masivo de Barranquilla y su Área Metropolitana.
- Fundación Botánica y Zoológica de Barranquilla
- PROMOCENTRO S.A: Promotora del Desarrollo del Distrito Central de Barranquilla
- EPS del distrito
- Secretaria de Salud Pública
- Secretaria Control Urbano y Espacio Público
- Secretaria de Infraestructura Pública
- Curadurías Urbanas: Estudian, tramitan y expiden licencias urbanísticas.

Para el sector privado la entidad dispuesta para ejercer el control fiscal es la Contraloría Distrital; a pesar de que constitucionalmente está facultada para vigilar cualquier entidad o empresa pública o privada que afecte al medio ambiente, la Contraloría Distrital no tiene identificadas las empresas privadas que están afectando al medio ambiente, y en ese orden de ideas no ejerce el control fiscal ambiental sobre ninguna de ellas, por ende se desconoce en términos fiscales cuánto cuesta el daño que estas empresas ocasionan al medio ambiente, y cuánto correspondería resarcir en términos de dinero para la recuperación de éste.

2. METODOLOGÍA PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

2.1. AUDITORÍA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.

Proceso que permite examinar y evaluar la gestión, los resultados y el cumplimiento de las normas legales aplicables a entes sujetos de control, conforme al plan general de la entidad fiscalizadora en un período determinado para conceptuar sobre el uso, protección, conservación, preservación y prevención de los recursos naturales y del ambiente conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad y propender por un desarrollo sostenible²⁷.

Se considera entonces la auditoría ambiental como una herramienta sistemática de documentación y evaluación periódica del desempeño de los programas, administración y equipamiento de protección ambiental empresarial, para valorar el cumplimiento frente a los procedimientos establecidos y a la vez optimizar la gestión en medio ambiente²⁸..

El ejercicio del control fiscal ambiental en Colombia lo deben ejercer tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República como órgano de control encargado de coadyuvar en el mejoramiento del control fiscal. Las contralorías territoriales: contralorías distritales, departamentales y municipales o los entes que hagan sus funciones, deben ejercer el control fiscal siguiendo los principios, lineamientos y normas aplicables²⁹.

²⁷Auditoría General de la República. Síndéresis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 26

²⁸VIIÑA VIZCAINO, Gerardo. Bases Conceptuales de Auditoría Ambiental como Instrumento de Prevención de la Contaminación. Bogotá D. C. 2003. Pág. 21

²⁹Auditoría General de la República. Síndéresis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 26

2.1.1. Objetivos de la Auditoría de la Gestión Ambiental

Como los tipos de auditoría ambiental se encuentran divididos por objetivos, es importante tener claro cuáles son los objetivos básicos de una auditoría fiscal ambiental:

- Informar acerca de los logros y las falencias de la gestión ambiental de las entidades y formular las correspondientes observaciones o recomendaciones, encaminadas a lograr el mejoramiento institucional y propiciar un desarrollo sostenible.
- Verificar el cumplimiento de las normas, políticas, planes y proyectos o actividades en relación con el medio ambiente.
- Que los resultados de la auditoría fiscal de gestión al medio ambiente se constituyan en instrumentos para promover, si es el caso, las sanciones económicas, administrativas, civiles y penales a los entes públicos o privados responsables de la contaminación y el deterioro del medio ambiente y los recursos naturales³⁰.

2.2 TÉCNICAS DE AUDITORÍA UTILIZABLES DURANTE EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Durante la ejecución de las auditorías a la gestión ambiental, se pueden utilizar diferentes técnicas con el fin de recolectar evidencias que en últimas son las que respaldan el Informe final del auditor. En la fase de planeación, el auditor determina cuáles técnicas va a aplicar para el hallazgo de dichas evidencias, cuándo hacerlo y de qué manera. Entre ellas tenemos las técnicas oculares, verbales, por escrito, por revisión del contenido de documentos y por examen físico³¹.

2.2.1 Técnicas oculares

Consiste en la verificación directa de la forma como los administradores de los entes a auditar desarrollan los procesos, actividades y procedimientos que la

³⁰Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. Desarrollo del Control Fiscal Ambiental. Bogotá D.C. 2006. Pág. 48

³¹Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 28

organización emplea. Esta técnica es aplicable en la evaluación de las estructuras organizativas, instalaciones físicas, movimientos y las interrelaciones con el entorno³².

2.2.2 Técnicas Verbales

Consiste principalmente en la recopilación de evidencias, mediante el diálogo con los directamente responsables en la organización de los asuntos ambientales, con el objetivo de indagar acerca de presuntas debilidades o falencias en los procesos, sistemas de control interno entre otras situaciones³³.

2.2.3 Técnicas Escritas

Consiste en el registro de la información que a juicio del auditor sea importante como evidencia de la auditoría. Dentro de estas técnicas se encuentran:

- **Análisis:** Consiste en identificar y clasificar los distintos elementos que constituyen una evidencia, para posteriormente analizar los aspectos que considere significativos dentro del proceso auditor.
- **Conciliación:** Consiste en la confrontación que se hace a la información obtenida de diferentes fuentes sobre un mismo aspecto a auditar, para compararlos entre sí y establecer su veracidad.
- **Circularización:** Consiste en la comunicación directa con los terceros que se relacionan de alguna forma con el ente auditado. Sigue los siguientes pasos: a) se seleccionan los terceros, b) se les solicita información acerca de algún tema de interés y c) se analizan las respuestas que deben ser entregadas al equipo auditor³⁴.

2.2.4 Técnica Documental

Consiste en reunir la suficiente información escrita (documentos impresos, documentos en archivo magnético, etc.) que permita soportar las afirmaciones o aseveraciones de los entes auditados³⁵.

³²Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 28

³³Ibíd.. pág. 28

³⁴Ibíd.. pág. 28

³⁵Ibíd.. pág. 28

2.2.5 Técnica de inspección física

Consiste en el examen físico que se realiza a planes, programas o proyectos, contratos, indicadores, registros, documentos o activos tangibles, entre otros³⁶.

2.3 FASES PARA EL DESARROLLO DE LA AUDITORÍA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

El proceso de desarrollo de la Auditoría es aplicable de forma general y está sujeto a cambios en su estructura de acuerdo con el tipo de entidad que se estudie. Consta de cinco fases básicas:

Identificación, Priorización y Selección de las entidades a auditar, Planeación, Ejecución, Informe y Seguimiento³⁷.

2.3.1. Primera Fase: Identificación, Clasificación y Selección de las Entidades a Auditar

2.3.1.1. Identificación de los entes a ser auditados

Consiste en la identificación de los entes que tienen funciones ambientales y que se encuentran bajo la jurisdicción del ente de control territorial.

Para Contralorías Distritales: De manera general, las instituciones que intervienen de una u otra forma en la gestión ambiental de los recursos naturales y del medio ambiente y que son objeto de control fiscal ambiental son:

- Departamento Administrativo Del Medio Ambiente
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado
- Oficina De Prevención y Atención de Desastres
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Tránsito

³⁶Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 29

³⁷Ibíd.. pág. 31

- Secretaría de Educación
- Jardín Botánico
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte
- Planeación Distrital
- Otras entidades Distritales
- Empresa de Energía.
- Otras entidades³⁸

Para Contralorías Departamentales: De manera general, las instituciones que intervienen de una u otra forma en la gestión ambiental de los recursos naturales y del medio ambiente y que son objeto de control fiscal ambiental son:

- Secretaría de Agricultura
- Secretaría de Cultura y turismo
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Tránsito
- Oficina de Planeación Departamental
- Municipios donde no existan contralorías municipales.
- Otras entidades descentralizadas: -Universidades -Imprentas -Hospitales Departamentales³⁹.

Para Contralorías Municipales: De manera general, las instituciones que intervienen de una u otra forma en la gestión ambiental de los recursos naturales y del medio ambiente y que son objeto de control fiscal ambiental son:

- Secretaría de Cultura y Turismo
- Oficina de Planeación Municipal
- Secretaría de Educación
- Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATAS–
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Obras Públicas
- Bomberos

³⁸Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 32

³⁹Ibid.. pág. 32

- Secretaría de Salud
- Empresas Públicas Municipales
- Secretaría de Tránsito
- Otras Entidades⁴⁰.

2.3.1.2. Clasificación de los Entes a ser Auditados

Desde el punto de vista de la gestión ambiental, las entidades bajo la jurisdicción del ente territorial, se deben clasificar en:

Tipo 1. Usuarios del medio ambiente y los recursos naturales: Entidades que tienen como función suministrar a la población diferentes bienes y servicios y que causan impactos al medio ambiente y los recursos naturales en la jurisdicción del ente territorial (Distrito, Departamento o Municipio)⁴¹.

Tipo 2. Autoridades y/o administradoras del medio ambiente y los recursos naturales: Son aquellas entidades que tienen por finalidad garantizar la oferta ambiental y/o aprovechamiento de los recursos naturales en la jurisdicción del ente territorial (Distrito, Departamento o Municipio)⁴².

2.3.1.3. Selección de los entes a ser auditados

Dadas las restricciones presupuestales y de recursos de las contralorías territoriales, probablemente no sea posible llevar a cabo auditorías a todas las entidades que están bajo su jurisdicción y que tienen funciones ambientales. Para esto es necesario, con previa identificación y clasificación de las posibles entidades a ser auditadas, la selección de un número determinado de entes. Este número depende directamente de los recursos y presupuestos disponibles del ente de control. Se seguirán los siguientes criterios: presupuesto total, porcentaje del presupuesto ambiental destinado a inversión ambiental, programas ambientales desarrollados, ejercicio de auditorías anteriores, quejas de la comunidad y problemas ambientales identificados⁴³.

⁴⁰Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 32

⁴¹Ibíd.. pág. 33

⁴²Ibíd.. pág. 33

⁴³Ibíd.. pág. 33

2.3.2. Segunda Fase: Planeación

En esta etapa el propósito es identificar qué se va a examinar, cómo, cuándo y los recursos para hacerlo. Igualmente, se determina el alcance, tiempo, objetivos, criterios y enfoque requeridos para llevar a cabo una labor eficiente y efectiva.

La fase de planeación se subdivide en dos etapas: el análisis general y la investigación preliminar y como resultado se elabora el memorando de planeación⁴⁴.

El análisis general es el conocimiento de la entidad, la preparación y presentación del plan de análisis preliminar.

En esta etapase analizan: la información organizacional general y específica de la parte ambiental, legal y normativa; antecedentes (informes de auditorías anteriores y de control interno); políticas, planes y programas y el entorno, actividades relacionadas con la gestión ambiental, tales como Proyectos con Impacto Ambiental⁴⁵.

Plan de investigación preliminar: el objetivo es comunicar el conocimiento y entendimiento inicial de la entidad a los niveles de decisión de la entidad fiscalizadora, los cuales evalúan las líneas de investigación y constituyen la base para la aprobación de los recursos que se utilizarán en la auditoría.

El objetivo de la investigación preliminar es explorar las Líneas de Auditoría ya identificadas y profundizar las relaciones de responsabilidad y las actividades claves en materia ambiental, sus sistemas y controles que se aplicarán. Dentro de este paso es importante que el equipo auditor establezca claramente los criterios de auditoría, definidos como los principios, normas y patrones que permiten la apreciación, formación o conformación de juicios respecto de la gestión ambiental⁴⁶.

Como resultado de esta etapa de investigación preliminar se presenta el memorando de planeación, que debe especificar las líneas de responsabilidad, descripción de las actividades clave, sistemas y controles aplicados, identificación

⁴⁴Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. Desarrollo del Control Fiscal Ambiental. Bogotá D.C. 2006. Pág. 49

⁴⁵Ibid.. pag. 49

⁴⁶Ibid.. pag. 49

de los criterios generales de auditoría, resultados de la evaluación preliminar, factores de éxito y un bosquejo del plan de auditoría para la fase de ejecución, con el propósito de definir objetivos, enfoque, alcance y procedimientos de la auditoría, así como los requerimientos, las áreas de estudio, cronograma de actividades y las características del equipo ejecutor.

En esta etapa se requiere definir los programas de auditoría que han de ser aplicados. Un programa de auditoría fiscal ambiental describe los pasos y labores que han de seguirse en el desarrollo de la misma y comprende la determinación de los objetivos específicos y la preparación de procedimientos aplicables para verificar el cumplimiento de los criterios ambientales⁴⁷.

2.3.3. Tercera Fase: Ejecución

La fase de ejecución comprende la recopilación de pruebas y análisis de evidencias adecuadas, en cuanto a calidad y cantidad, basándose en los objetivos de la auditoría, los criterios y la metodología desarrollada en la fase de planeación⁴⁸.

La fase de ejecución involucra el examen de los aspectos relativos a la entidad o empresa auditada en materia ambiental, el cumplimiento de los objetivos, metas y programas ambientales de la política, el cumplimiento de las normas y estándares establecidos y la determinación del impacto ambiental por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente⁴⁹.

En esta fase el auditor debe tener en cuenta el desarrollo de las siguientes actividades básicas:

- Revisión, ajuste y aplicación de programas de auditoría de gestión ambiental
- Aplicación de procedimientos
- Determinación de los hallazgos o del resultado
- Preparación de las conclusiones

⁴⁷Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. Desarrollo del Control Fiscal Ambiental. Bogotá D.C. 2006. Pág. 50

⁴⁸Ibid.. pág. 50

⁴⁹Ibid.. pág. 50

- Revisión, ajuste y aplicación de los programas de auditoría⁵⁰.

Las pruebas se refieren a la aplicación de uno o varios procedimientos de auditoría ambiental, con el fin de recopilar evidencias adecuadas sobre el funcionamiento eficaz o ineficaz de las actividades, sistemas y controles identificados durante la etapa de investigación preliminar⁵¹.

El hallazgo ambiental encontrado en la auditoría debe estar basado en hechos y evidencias precisas y debidamente soportadas, puede ser de cumplimiento o de gestión; el primero considerado como la desviación o incumplimiento de normas o procedimientos y el segundo definido como aquellos hechos cuyos aspectos sustantivos son ambientales, causados por acción antrópica que originan un detrimento del patrimonio natural, una afectación al equilibrio ecológico o disminución de la calidad de vida⁵².

2.3.3.1. Control fiscal ambiental de los entes Tipo 1 “usuarias del medio ambiente y los recursos naturales”

A estos entes se les aplicarán las siguientes evaluaciones:

- Evaluación del cumplimiento de la legislación ambiental.
- Evaluación del sistema de control interno
- Evaluación del sistema de Gestión Ambiental
- Rendición de cuentas componente ambiental⁵³.

2.3.3.2. Control fiscal ambiental de los entes Tipo 2 “Autoridades y/o administradoras del medio ambiente y los recursos naturales”

A estos entes se les aplicarán las siguientes evaluaciones:

- Evaluación del cumplimiento de las obligaciones ambientales
- Evaluación del sistema de control interno

⁵⁰ Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. Desarrollo del Control Fiscal Ambiental. Bogotá D.C. 2006. Pág. 50

⁵¹ Ibid.. pág. 51

⁵² Ibid.. pág. 33

⁵³ Auditoría General de la República. Síntesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 36

- Rendición de cuentas componente ambiental
- Valoración de los costos ambientales⁵⁴

2.3.4. Cuarta Fase: Informe

La elaboración del informe incluye la comunicación de los resultados de la auditoría a las diferentes instancias, internas y externas del ente auditor, éste resume y describe los hechos importantes del proceso de control fiscal ambiental. Contiene las observaciones y recomendaciones sobre los hallazgos⁵⁵.

El equipo de auditoría fiscal ambiental debe incluir en sus informes los hallazgos (teniendo en cuenta condición, criterio, efectos y causas) y observaciones, determinados al comparar los hechos con los criterios de auditoría preestablecidos y las causas de las diferencias entre ambos. De igual manera se incluirán en el informe las conclusiones y recomendaciones, acerca de los resultados obtenidos y, a partir de ellas, formulará las recomendaciones y medidas que considere necesarias implementar para corregir las irregularidades (teniendo en cuenta el sentido independiente y no coadministrador de los órganos de control fiscal)⁵⁶.

En el informe se tendrá en cuenta los objetivos de la auditoría, donde se debe expresar de manera clara, concisa y precisa la finalidad de la auditoría fiscal ambiental y delimitar el asunto materia de evaluación. Así mismo, se expresarán las actividades de control que la entidad fiscalizadora realizará para verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos (plan de mejoramiento)⁵⁷.

⁵⁴Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 36

⁵⁵Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. Desarrollo del Control Fiscal Ambiental. Bogotá D.C. 2006. Pág. 51

⁵⁶Ibid.. pág. 51

⁵⁷Ibid.. pág. 51

2.3.5. Quinta Fase: Seguimiento

La última actividad, de seguimiento, sirve para cerrar el ciclo del proceso y es muy importante no solo para retroalimentar el proceso de la auditoría sino para realizar control al plan de mejoramiento presentado por la entidad al organismo de control⁵⁸.

Para ésta fase se debe formular un “Plan de Seguimiento”, éste es un documento que contiene un listado de actividades a realizar en el intervalo de tiempo hasta la próxima actuación en la entidad, debe contemplar recursos físicos, humanos y financieros necesarios, cronograma de actividades y fecha de la nueva visita en donde se verificará si se han tomado los correctivos necesarios para la situación negativa encontrada⁵⁹.

2.4. METODOLOGIA UTILIZABLE EN EL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA

Dentro de la metodología utilizada para ejercer el control fiscal, la Contraloría Distrital de Barranquilla adopta por resolución interna para el ejercicio de las auditorías en años anteriores la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral AUDITE 4.0, dicha guía incorpora un componente ambiental destinado como mecanismo de control y seguimiento, el cual suministra una serie de formatos donde se evalúa la gestión de la entidad objeto de control.

Este componente desconoce y carece de información y metodologías, para en primera medida, ejercer un control eficaz y eficiente a las entidades sujetas de control.

⁵⁸Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. Desarrollo del Control Fiscal Ambiental. Bogotá D.C. 2006. Pág. 52

⁵⁹Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 32

Medio ambiente 1 [Modo de compatibilidad] - Microsoft Word

Verdana 10 A A

Portapapeles Fuente Párrafo Estilos

SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL

Esta sección tiene por objeto verificar la existencia de un sistema de gestión ambiental en la entidad, y la adecuada implementación de mecanismos y procedimientos para tal efecto.

No.	PREGUNTAS	CALIF
1.	¿Existe una política ambiental establecida por la dirección de la entidad, debidamente aprobada y divulgada? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
2.	¿Está implementada dicha política en los manuales de la entidad? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
3.	¿La política de la entidad ya se encuentra establecida en los procesos de la misma? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
4.	¿Los procedimientos realizados en la entidad ya tienen incluido el factor ambiental? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
5.	¿Existe un plan de acción en materia ambiental? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
6.	¿Dentro de la estructura orgánica, está incorporada el área ambiental? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
7.	¿Existe un líder visible que garantice la continuidad del proceso? Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	

Página: 1 de 3 Palabras: 619 Español (España - alfabetización tradicional)

ES 10:31 p.m. 17/03/2014

Figura 1. Formato de Auditoría Audite 4-0

Medio Ambiente 2 [Modo de compatibilidad] - Microsoft Word

Verdana 10 A A

Portapapeles Fuente Párrafo Estilos

OBLIGACIONES AMBIENTALES

Esta sección determina si la entidad tiene obligaciones especiales en materia ambiental derivadas de su misión, la normatividad, algunas actividades en particular o como consecuencia de proyectos de inversión.

No.	PREGUNTAS	CALIF																																												
1.	Inventario de obligaciones ambientales especiales																																													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>ACTIVIDAD</th> <th>LICENCIA PERMISO</th> <th>OBLIGACIÓN</th> <th>NIVEL CUMPLIMIENTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </tbody> </table>	ACTIVIDAD	LICENCIA PERMISO	OBLIGACIÓN	NIVEL CUMPLIMIENTO																																									
ACTIVIDAD	LICENCIA PERMISO	OBLIGACIÓN	NIVEL CUMPLIMIENTO																																											
	TOTAL ENTIDAD																																													
	TOTAL IDEAL*																																													

*Se obtiene multiplicando el número de actividades por 10.

Página: 1 de 1 Palabras: 60 Español (alfabetización internacional)

ES 10:32 p.m. 17/03/2014

Figura 2. Formato de Auditoría Audite 4.0

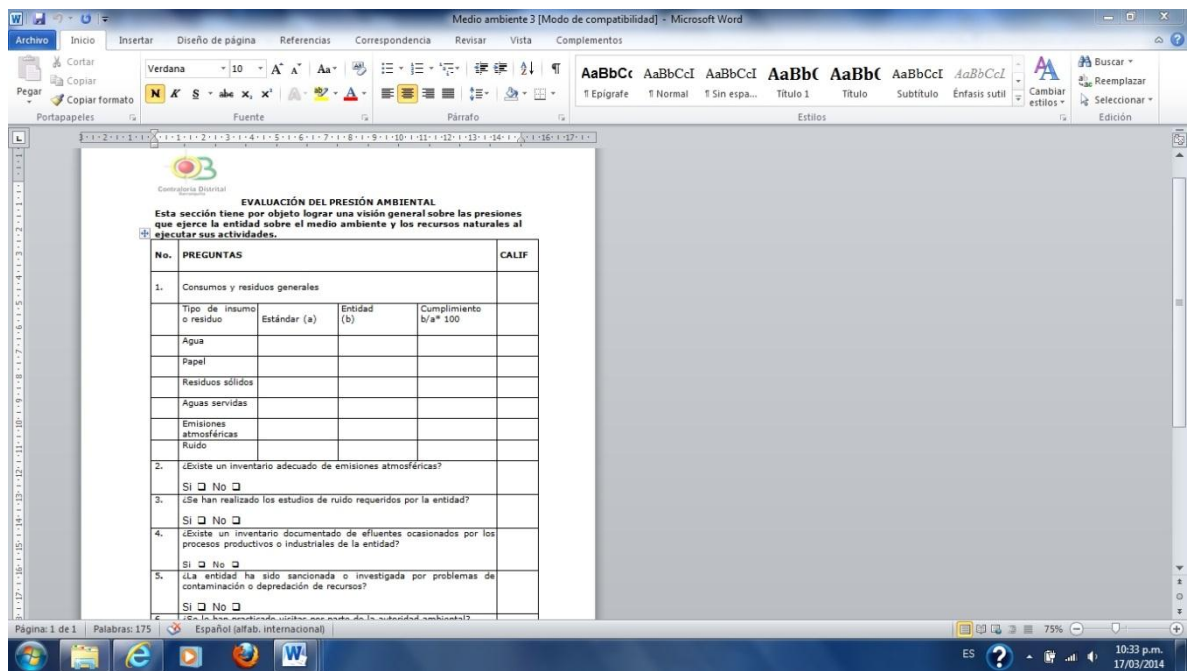


Figura 3.Formato de Auditoría Audite 4.0

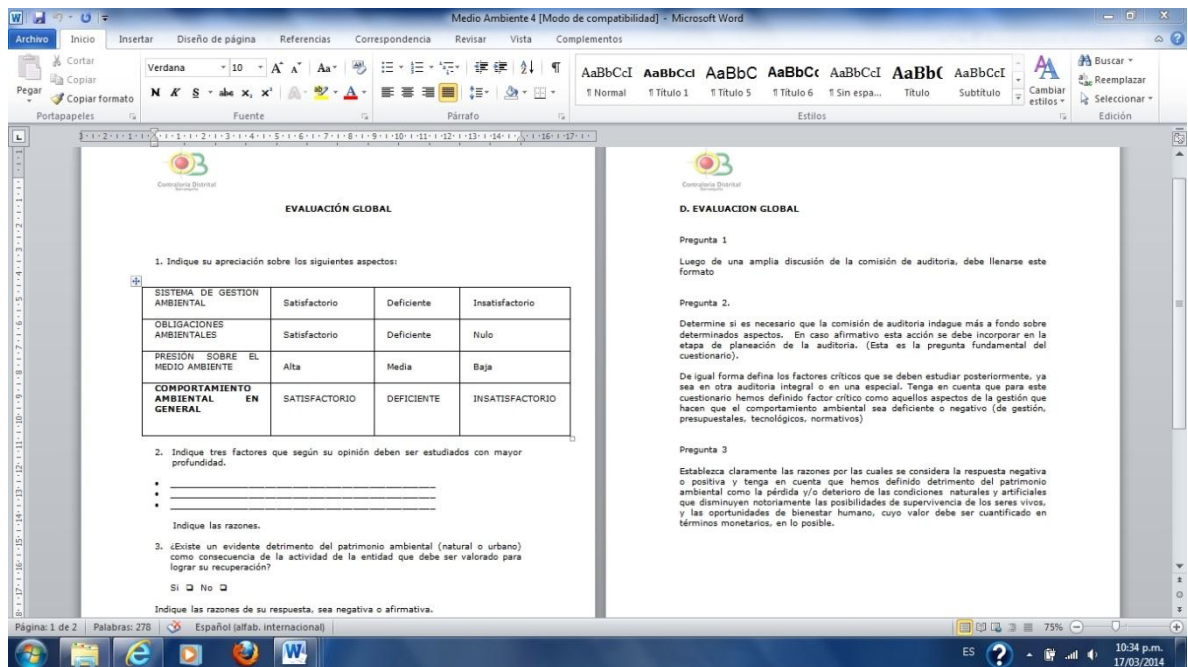


Figura 4.Formato de Auditoría Audite 4.0

Para el año 2013 la Contraloría Distrital de Barranquilla adopta la Guía de Auditoría Territorial GAT. La Contraloría General de la República, a través del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF, construyó una metodología adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial⁶⁰.

Dicha metodología es un instrumento de apoyo a la gestión institucional de las Contralorías Territoriales, que ha sido elaborada para facilitar el ejercicio del Proceso Auditor, mediante la aplicación articulada y simultánea de los sistemas de control fiscal definidos en la Ley 42 de 1993, con el propósito de evaluar la gestión fiscal, el logro de los resultados y la efectividad de sus impactos⁶¹.

Esta metodología es la primera versión, y será enriquecida con el resultado de su utilización en las auditorías que se desarrollen en el Plan General de Auditoría Territorial – PGAT-, de las siguientes vigencias y, en consecuencia, quedará sujeta a las modificaciones y sugerencias que surjan con ocasión de su aplicación por parte de las Contralorías Territoriales⁶².

La obtención de la Guía de Auditoría Territorial – GAT – se concibe gracias a la participación decisiva y profesional de los funcionarios de las Contralorías Territoriales, quienes en diferentes escenarios intercambiaron conocimientos y experiencias las cuales fueron fundamentales para lograr este propósito y contar con una herramienta útil, que permite unificar criterios y conceptos para el ejercicio del proceso auditor en cada una de las fases de planeación, ejecución e informe, a fin de obtener resultados, con la calidad y el tiempo requeridos⁶³.

El GAT ~~concerniente~~ a la Valoración de costos ambientales establece lo siguiente:

⁶⁰ Contraloría General de la República. Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales. Bogotá. 2012. Pág. 17

⁶¹ Ibid.. pág. 17

⁶² Ibid.. pág. 17

⁶³ Ibid.. pág. 17

Cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos⁶⁴.

La gestión, los programas, proyectos y actividades del Estado deben conducir al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales en que se sustentan, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades⁶⁵.

Igualmente, corresponde al compromiso (política) del ente auditado desarrollar sus actividades misionales y de apoyo con el debido respeto por la protección del medio ambiente, implementando, manteniendo y mejorando continuamente principios y prácticas medioambientales, de conformidad con las políticas, normas y regulaciones aplicables.

ORIGINAL GAT.pdf - Foxit Reader

File Edit View Tools Comments Forms Help

fiscal, a los componentes y factores de los mismos, se han establecido de manera unificada y no pueden ser modificados, excepto cuando no se califique uno o más de ellos, en razón a que los que sean evaluados deben llevarse a base 100, en la misma proporción.

Respecto a la ponderación asignada a las variables dentro de los factores, estos pueden ser ajustados por cada contraloría territorial.

Componente	Principios	Objetivo de Evaluación	Factores	Variables a evaluar
Fiscal - Evaluación de Gestión Fiscal	Economía, Eficiencia, Eficacia y Valoración de Costos Ambientales	Conceptuar sobre las actuaciones en el manejo o administración de los recursos públicos en el periodo a evaluar.	Gestión Contractual	Especificaciones técnicas en la ejecución de los contratos; deducciones de ley; algebro contractual; labores de interventoría y seguimiento; liquidación de los contratos.
			Rendición y Revisión de la cuenta	Oportunidad en la rendición de la cuenta; suficiencia y calidad de la información rendida.
			Legalidad	Cumplimiento de normas externas e internas aplicables al ente o asunto auditado en los componentes evaluados.
			Gestión Ambiental	Gestión e inversión ambiental
			Tecnologías de la información y comunicación (TICS)	Sistemas de información.
			Plan de Mejoramiento	Cumplimiento del plan de mejoramiento y efectividad de las acciones.

ES 12:02 a.m. 18/03/2014

Fig. 5 Formato de Auditoria GAT

⁶⁴ Contraloría General de la República. Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales. Bogotá. 2012. Pág. 40

⁶⁵ Ibid.. pág. 40

La ley 42 de 1993 dispone, en su artículo 8, que la vigilancia de la gestión fiscal del estado se fundamenta, entre otras cosas, en la valoración de los costos ambientales que permitan cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales, el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos

El AUDITE 4.0 y la Guía de Auditoria Territorial GAT no suministran metodología alguna para la Valoración de los costos ambientales, y tampoco por parte del ente de control se exige, como lo manda la ley, que todo proyecto que se realice dentro de su jurisdicción incorpore la valoración de los costos ambientales como mecanismo para cuantificar el posible daño que puedan originarse de las actividades inherentes al desarrollo del proyecto.

Por lo anteriormente expuesto, la metodología adoptada por el ente encargado por ley de ejercer el control fiscal ambiental en el Distrito de Barranquilla, es una herramienta que bien nos suministra información para emitir un concepto sobre la gestión de la entidad auditada. En lo concerniente al tema de saber realmente cuánto costaría recuperar, compensar o mitigar en términos monetarios, los daños al ecosistema, al paisaje y demás componentes ambientales, no serían las metodologías idóneas para este caso, pues no suministra matriz alguna para la valoración de costos ambientales.

Otro factor que se debe tener en cuenta para poder realizar un control eficiente a las entidades, es el factor del recurso humano, el ente de control fiscal ambiental en su planta de personal no cuenta con especialistas, profesionales, técnicos, con conocimientos y capacitados en temas ambientales, esta labor es realizada por personal profesional afín a estos temas.

3. VALORACIÓN DE LOS COSTOS AMBIENTALES

En los procesos económicos, los recursos naturales y el medio ambiente son empleados como factores e insumos. Estos procesos generan residuos y desechos que son recepcionados por el medio ambiente. Lo que podría crear condiciones de escasez de los recursos naturales y generar problemas de deterioro ambiental; se pueden causar daños ambientales que afecten negativamente el bienestar de otras personas que no tienen relación con quien los genera. Estos daños o impactos se denominan “externalidades ambientales”⁶⁶.

El ejercicio de valorar o cuantificar en términos monetarios dichas externalidades ambientales se conoce como “valoración económica del medio ambiente” o “valoración de costos ambientales”⁶⁷.

Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que pretendan adelantar proyectos, obras o actividades deberán cuantificar el impacto por el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y así demostrar ante las autoridades ambientales, que esas actividades se llevan a cabo minimizando el impacto ambiental y generando los mayores beneficios económicos⁶⁸.

El Art. 8 de la Ley 42 de 1993 establece como uno de los principios fundamentales del ejercicio del control fiscal, al igual que la eficiencia, efectividad y economía, la valoración de costos ambientales.

El Art. 46 de la misma Ley, reglamenta la obligación de todas las entidades de incluir en todo proyecto de inversión los costos ambientales dentro del análisis costo-beneficio y reportarlos oportunamente a la respectiva contraloría

Asimismo, la Ley 80 de 1993 en su Art. 65, reglamenta la intervención de las Contralorías en el control fiscal de la contratación, señalando “Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control

⁶⁶Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 24

⁶⁷Ibid.. pág. 24

⁶⁸Ibid.. pág. 25

financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.”

Por último, la Ley 99 de 1993, Art. 5, núm. 8, establece como una de las funciones del Ministerio del Medio Ambiente la de «evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de los bienes y servicios, su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales...». Además, el num. 43 del mismo artículo establece que es función del Ministerio del Medio Ambiente «... establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables».

Dado el marco legislativo anterior, es responsabilidad de las contralorías territoriales en relación con la valoración de los costos ambientales, la vigilancia para que aquellas entidades sujetas de control tengan en cuenta la protección, conservación, preservación y mitigación de los recursos naturales y del ambiente, de acuerdo con la función y actividad que ejecuten⁶⁹.

Los estudios de valoración económica de activos ambientales permiten conocer el valor económico de un recurso natural o ambiental, además permiten averiguar el incremento en su valor dada una mejoría en su calidad o en su funcionamiento⁷⁰.

Así, a la hora de aplicar la técnica de análisis costo beneficio con la finalidad de averiguar si los beneficios derivados del proyecto son mayores que los costos, la obtención del valor de los beneficios es crucial. Esto solo se lograría a través de los estudios de valoración del medio ambiente y los recursos naturales⁷¹.

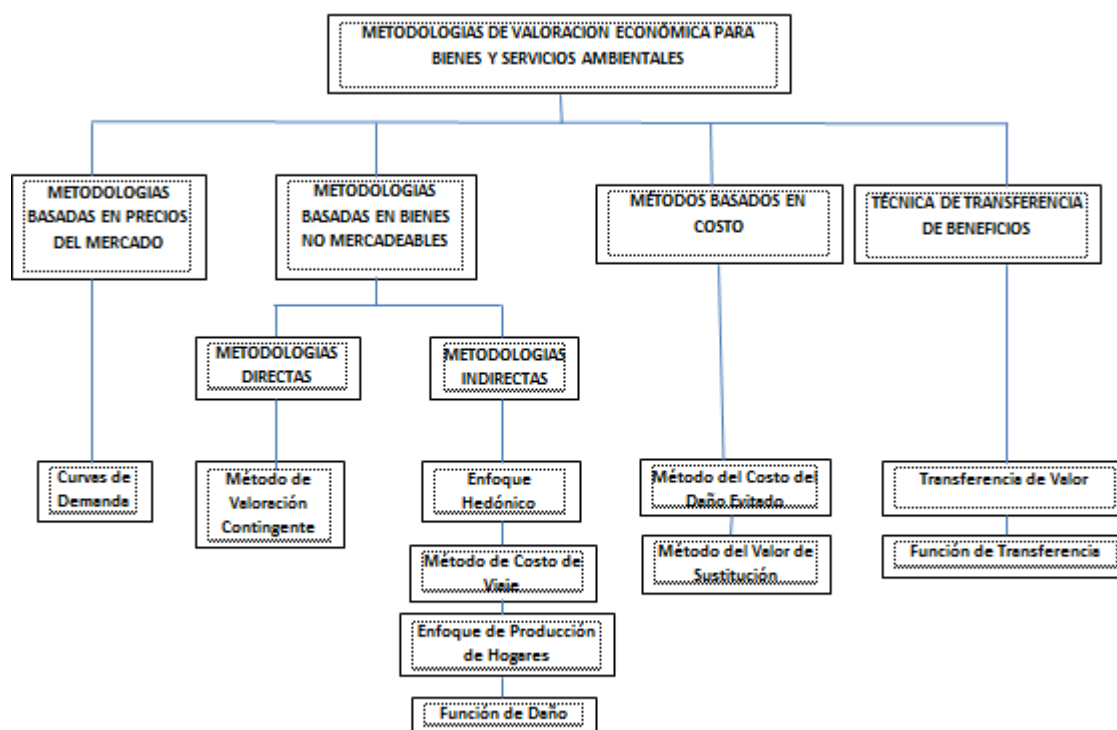
⁶⁹Auditoría General de la República. Sínderesis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 25

⁷⁰Ibid.. pág. 25

⁷¹Ibid.. pág. 25

3.1. METODOS DE VALORACION DE LOS COSTOS AMBIENTALES

Existen diversas metodologías para llevar a cabo la valoración económica de los bienes y servicios ambientales. Desde la simple estimación del costo de mitigar un impacto ambiental, hasta el cálculo del valor de recuperar o reemplazar el recurso natural o ecosistémico afectado. Aquí presentamos las metodologías adoptadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la resolución 1478 de 2003:



Metodologías adoptadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Resolución 1478 de 2003)

3.1.1. Metodologías Basadas en Precios del Mercado

Esta metodología estima el valor económico de bienes y servicios ambientales que son transados en mercados comerciales. Presenta las siguientes características: Valora cambios en la calidad o cantidad de un bien o servicio, Usa técnicas

económicas para medir los beneficios de bienes mercadeables y Se basa en la cantidad de compra y la cantidad de venta a diferentes precios⁷².

3.1.2. Metodologías Directas

Esta metodología estima el valor económico de bienes y servicios ambientales sobre los que no se tiene ningún tipo de información de las cantidades transadas y precios de éstos.

3.1.2.1. Método de Valoración Contingente

Este método intenta determinar el valor económico que las personas otorgan a los cambios en bienestar derivados de una modificación en la oferta de un bien ambiental. Para obtener la estimación del valor económico, se debe definir cuál es el cambio en el recurso que queremos valorar y cuál es la población afectada por este cambio. Luego, se utilizan encuestas donde se crea un mercado hipotético y se pregunta por la máxima disposición a pagar o a aceptar por el cambio en el bien ambiental⁷³.

3.1.3. Metodologías Indirectas

Esta metodología se basa en las observaciones sobre las preferencias de los individuos de los bienes mercadeables que se relacionan con bienes no mercadeables (bienes ambientales)

3.1.3.1. Enfoque Hedónico

Este método diferencia todos los atributos que posee un bien y trata de valorarlos independientemente y asocia el precio de un bien mercadeable con las características que posee, entre ellos los atributos ambientales, que pueden afectar de manera positiva o negativa el valor del bien.

⁷²Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales. Pág. 11

⁷³OSORIO M. Juan David. Directrices para la Valoración Económica de los Costos Ambientales. Medellín 2003. Pág. 19

Tiene aplicación en el mercado de vivienda, ya que permite evaluar aspectos ambientales como calidad de aire, ruido, presencia de parques, etc. Fincas, por cercanía a fuentes de agua, etc.⁷⁴

3.1.3.2. Método de Costos de Viaje

El punto de partida para la aplicación de este método se encuentra cuando existe una relación de complementariedad entre bienes ambientales y bienes privados. Se trata por tanto, de intentar estimar cómo varía la demanda del bien ante cambios en el costo de disfrutarlo, con ello se tiene estimada la curva de demanda del bien, y se podrían analizar los cambios en el excedente del consumidor que una modificación en el mismo produciría.

El método de costo de viaje se aplica a la valoración de áreas naturales que cumplen una función de recreación, por ejemplo para disfrutar de un parque natural se incurre en gastos de desplazamiento que se denominan costos de viaje⁷⁵.

3.1.3.3. Método Función de Daño (cambio en la productividad)

Este método indirecto busca valorar el impacto ambiental o el recurso natural a través de valorar el efecto que éste tiene en la producción, en el costo o en las ganancias generadas por otro bien que sí tiene mercado. Este efecto en la producción de otro bien o servicio implica un cambio en el bienestar de las personas y a través de la valoración de ese cambio en bienestar se obtiene una aproximación del valor de ese impacto ambiental⁷⁶.

⁷⁴Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales. Pág. 22

⁷⁵OSORIO M. Juan David. Directrices para la Valoración Económica de los Costos Ambientales. Medellín 2003. Pág. 23

⁷⁶Ibíd.. pág. 17

3.1.3.4. Método Enfoque de Producción de Hogares (cambios en la tasa de morbilidad)

La alteración de la calidad de los factores ambientales puede tener consecuencias graves sobre la salud de las personas, siendo necesaria la adopción de medidas correctivas. Para valorar este impacto existen métodos que se basan en las probabilidades de Mortalidad y Morbilidad.

Para establecer la relación entre nivel de contaminación y probabilidad de muerte, se necesita definir la variable independiente que puede ser el número de días de ausencia laboral o la baja en el rendimiento laboral por malestares asociados al problema ambiental. El usar estas variables implica considerar los tipos de personas y de empresas ya que no todas responden de igual forma, se requiere entonces, información sobre las edades, sexo, renta, ingresos extra laborales, etc.⁷⁷

3.1.4. Métodos Basados en Costos

Estos métodos estiman el valor de bienes y servicios ambientales basados en costos de evitar daños, costos debidos a la pérdida de servicios o costos de sustituir servicios ambientales.

Parte de la premisa, si la gente incurre en estos costos, entonces estos servicios deben valer, al menos, lo que la gente ha pagado por obtenerlos y/o mantenerlos⁷⁸

3.1.4.1. Método de Costo del Daño Evitado

El método de costos evitados proporciona la estimación de un valor para los recursos naturales basándose en los costos en que incurren las personas para

⁷⁷OSORIO M. Juan David. Directrices para la Valoración Económica de los Costos Ambientales. Medellín 2003. Pág. 18

⁷⁸Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales. Pág 11

evitar los posibles daños causados por la pérdida de los servicios que prestan dichos recursos.

Este método utiliza el valor del gasto en protección o el costo de las acciones tomadas para evitar daños ambientales como una aproximación a la valoración que da la sociedad a los flujos de servicios proporcionados por los ecosistemas. Por ejemplo, si un bosque tiene la característica de proteger contra inundaciones a una población, el valor económico de este bosque se puede estimar por los costos que se evita la población al no ocurrir una inundación o por los gastos que hace la población para proteger las características del bosque que evita las inundaciones⁷⁹.

3.1.4.2. Método del Valor de Sustitución

Este método estima el valor de un bien ambiental o servicio ambiental, usando el costo de proporcionar sustitutos de ese bien. Por ejemplo, los servicios de protección de un pantano, podrían ser sustituidos por una pared de conservar o el dique.

El segundo paso es identificar el medio alternativo de menor costo para proporcionar el servicio y se calcula el costo de proporcionar dicho bien o servicio alternativo. Finalmente debe establecerse la demanda potencial por dicho bien o servicio, determinando si los individuos estarían dispuestos a aceptar el bien o servicio ambiental sustituto⁸⁰.

3.1.5. Técnica de Transferencia de Beneficios

Este método consiste en la utilización de los valores monetarios de bienes ambientales estimados en un contexto determinado, para estimar los beneficios de un bien similar bajo un contexto alternativo, utilizando información existente para hacer una adaptación y utiliza la información económica que se obtiene de un

⁷⁹ OSORIO M. Juan David. Directrices para la Valoración Económica de los Costos Ambientales. Medellín 2003. Pág. 24

⁸⁰ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales. Pág. 40

lugar específico bajo ciertas condiciones de un recurso o una política a un lugar que presente similares condiciones o políticas.

Deben seleccionarse estudios de sitios con poblaciones de características socio-económicas y condiciones del mercado similares para ambos sitios.

Se aplica cuando no hay tiempo, ni recursos financieros suficientes para reunir datos primarios y se necesita generar información preliminar de los beneficios no mercadeables relacionados con proyectos de política ambiental⁸¹.

⁸¹Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales. Pág. 42

4. COMPORTAMIENTO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE HAN SIDO OBJETO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA

A todas las entidades públicas citadas anteriormente y que son objeto de control por parte de la Contraloría Distrital de Barranquilla, se les realiza una auditoría bajo la modalidad establecida en un Plan General de Auditorías PGA, en éste se dispone el tipo de auditoría, la modalidad y los componentes a auditar.

A continuación suministramos el informe resultante de las auditorías realizadas el día 28 de mayo de 2012 a FORO HÍDRICO y el día 15 de noviembre de 2012 a PROMOCENTRO S.A. por la Contraloría Distrital de Barranquilla.

4.1. Estudio de caso PROMOCENTRO S.A.

Nombre de la entidad: PROMOCENTRO S.A. (Promotora del Desarrollo del Distrito Central de Barranquilla)

Objeto de la entidad: Administración y manejo de los Mercados Públicos del Distrito de Barranquilla. PROMOCENTRO S.A. diseñará, formulará y Ejecutará, políticas, planes, programas y proyectos acordes con el Plan de Desarrollo del Distrito, para llevar a cabo acciones que posibiliten el desarrollo, mejoramiento ambiental e infraestructura física de las plazas de mercado, centrales de abastos, mercados mayoristas y minoristas y/o similares de carácter público, que funcionen en el Distrito de Barranquilla, con el propósito de administrarlos, realizar las inversiones necesarias que contribuyan con la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la sana utilización de estos espacios por parte de sus usuarios.

Metodología de valoración de costos ambientales aplicada: Audite 4.0, GAT

Normatividad aplicable:

Decreto 0140 de 2002. Reglamento Interno para las Plazas de Mercado del Distrito de Barranquilla.

Decreto 1713 de 2002 Modificado por el Decreto Nacional 838 de 2005, Derogado por el art. 120, Decreto Nacional 2981 de 2013. Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Decreto 1594 de 1984 Derogado por el art. 79, Decreto Nacional 3930 de 2010, salvo los arts. 20 y 21. Vertimientos.

Resultados encontrados:

En Visita Realizada el día 15 de Noviembre de 2012 por funcionarios de la Contraloría Distrital de Barranquilla, se encontraron una serie de anomalías presentadas dentro de los mercados Públicos y Zonas adyacentes a éstos, enmarcadas en el decreto 0140 de 2002 que hace referencia al reglamento interno de las plazas de mercados públicos de Barranquilla, el decreto 1713 de 2002 Gestión Integral de Residuos Sólidos y el decreto 1594 de 1984 sobre Vertimientos.

Se pudo constatar que, por parte de la Administración no se lleva un registro y no se realiza un seguimiento a los expendios de Carnes, no se solicita la guía correspondiente al matadero de donde provienen, violando así el artículo 12 del decreto 0140 de 2002, es indispensable realizar este procedimiento para evitar la comercialización y consumo de carnes en estado de descomposición, así como carnes que no sean las que, legalmente se puedan comercializar y evitar que éstas lleguen al consumidor final en condiciones de salubridad no deseables.

MERCADO LA MAGOLA.

- 1) En los mercados públicos se aprecia la inadecuada manipulación por parte de los concesionarios del producto que comercializan. Fig. 6, 7, 8 y 9.



Fig.6 Mercado la Magola Barranquilla



Fig.7 Mercado la Magola Barranquilla



Fig. 8 Mercado la Magola Barranquilla



Fig.9 Mercado la Magola Barranquilla.

- 2) El deficiente sistema de limpieza de las áreas internas y externas de los mercados, demuestra que no existe un verdadero compromiso de gestión de todos los residuos que se desprenden de las actividades propias de los Mercados. Fig. 10, 11 y 12



Fig. 10 Mercado la Magola Barranquilla.



Fig. 11 Zonas aledañas caño de la Ahuyama Barranquilla



Fig. 12 Zonas aledañas mercado La Magola Barranquilla

- 3) Incumplimiento al artículo 15 del decreto 0140 de 2002, inadecuadas modificaciones en las acometidas eléctricas dentro de los mercados públicos de Barranquilla y el decreto 2444 de 2003 “Por el cual se reglamenta la ubicación, colocación, características y medidas de las vallas publicitarias y promocionales, letreros y avisos”. No existe una coordinada implementación sobre la ubicación, colocación y dimensiones de los avisos en todos los mercados públicos administrados por PROMOCENTRO S.A. Fig.13



Fig. 13 Mercado de Granos Barranquilla

- 4) Inadecuado vertimiento de aguas residuales con destino final al caño, lo que contribuye de manera significativa a la problemática ambiental, hecho que vive el Distrito de Barranquilla. Fig.14



Fig. 14 Caño de la Ahuyama

Sanción aplicada: Hallazgo Administrativo Sancionatorio.

Seguimiento: Sujeto a plan de mejoramiento

Conclusiones:

PROMOCENTRO S.A incumple la normatividad vigente para los mercados públicos, que son generadores de toda clase de focos de contaminación, tanto dentro como fuera del lugar donde se expenden los productos, no existen las condiciones mínimas de salubridad para garantizarle al consumidor final un producto conforme a los estándares mínimos de consumo.

PROMOCENTRO S.A., viene de manera repetitiva incumpliendo con lo estipulado en la normatividad vigente ambiental, específicamente en las normas referentes a gestión de residuos sólidos, Vertimientos, paisaje, y a nivel local lo concerniente a la gestión de Mercados públicos del Distrito de Barranquilla.

Para demostrar tal incumplimiento se toman como base los informes generados por la Contraloría Distrital en años anteriores, siendo un hallazgo que se repite

vigencia a vigencia y el incumpliendo con los planes de mejoramiento que la entidad PROMOCENTRO S.A. ha suscrito con la Contraloría Distrital de Barranquilla.

Es indispensable incorporar, por parte de la Administración de los mercados, programas de capacitación, concientización y gestión, del buen manejo de los residuos.

4.1.1. Estudio de caso FORO HÍDRICO

Nombre de la entidad: FORO HIDRICO(Fondo de Restauración, Obras e Inversiones Hídricas Distrital)

Objeto de la entidad: Diseñar, formular, ejecutar y mantener planes y proyectos acordes a la alternativa de solución, de la problemática de los arroyos del Distrito de Barranquilla, cuyos cauces son lechos de aguas residuales y desechos sólidos, que agravan el sistema hídrico de los canales de aguas lluvias.

Metodología de valoración de costos ambientales aplicada: Audite 4.0, GAT

Normatividad aplicable:

Decreto 1220 de 2005 Derogado por el art. 52, Decreto Nacional 2820 de 2010. Sobre Licencias Ambientales

Fichas del Plan de Manejo Ambiental

Resultados encontrados:

El FORO HIDRICO tiene como propósito la recuperación del entorno de los arroyos, mancomunadamente con las instituciones que se nutren de este recurso,generando obras de gran impacto, a fin de establecer la infraestructura estratégica necesaria para transformar los componentes del recurso y preservar las reservas hídricas del Distrito de Barranquilla, para lo cual viene adelantando obras tanto de canalización como de limpieza y mantenimiento de arroyos.

Basados en el decreto 1220 de 2005 artículo 8 y 9, las obras antes mencionadasno necesitan licencia Ambiental, se establece para ellos Plan de Manejo Ambiental de proyectos, obras o actividades que conforme a las normas vigentes no requieran licencia ambiental.

Dentro de la ejecución de la auditoria, se solicitaron los planes de manejo ambiental de los arroyos EL SALAO II, EL DON JUAN, LAS MALVINAS, LA CHINITA entre otros, se pudo constatar que los Planes de Manejo existen, pero éstos no se desarrollan ni llevan a cabalidad, estos planes responden a los impactos del proyecto y en consecuencia está orientado a presentar medidas preventivas y correctivas por medio de un análisis detallado de los posibles mecanismos e instrumentos que se implementarán con el fin de mitigar, prevenir, corregir y/o compensar los impactos ambientales que se puedan presentar antes, durante y posterior a las actividades.

ARROYO “EL SALAO II”

- 1) En Visita realizada el día 28 de mayo de 2012 se identificó que el tramo del arroyo visitado no cuenta con un mantenimiento adecuado, en él se encontró maleza protuberante, con individuos de más de un metro de altura,. Ver Fig.15, 16 y 17.



Fig. 15. Arroyo el Salao II



Fig. 16. Arroyo el Salao II Barranquilla.



Fig.17 Arroyo el salao II Barranquilla.

- 2) Parte de los gaviones presentan Alto grado de deterioro lo que está causando estancamiento de aguas. Fig.18,19 y 20.



Fig.18 Arroyo el Salao II Barranquilla.



Fig.19 Arroyo el Salao II Barranquilla.



Fig. 20 Arroyo el Salao II Barranquilla.

- 3) En las zonas aledañas a la canalización del arroyo, encontramos el fenómeno de Erosión provocado por escorrentía superficial, que está afectando los muros del canal de desagüe. Incumpliendo así con el Plan de Manejo Ambiental del arroyo el Salao II, en la ficha ambiental N° 8 (Reforestación.Fig.21 y 22



Fig. Arroyo el Salao II Barranquilla



Fig. 22 Arroyo el Salao II Barranquilla.

- 4) Incumplimiento al seguimiento y monitoreo al Plan de Manejo Ambiental capítulo 8, se solicitó por parte del equipo auditor las actas, informes, referente al seguimiento y monitoreo a los planes de manejo Ambiental información que no fue suministrada.
- 5) No se halló evidencia de capacitaciones, incumplimiento a la ficha ambiental N° 9 (Educación Ambiental).

ARROYO LAS MALVINAS

- 1) En visita realizada el 28 de mayo de 2012 se constató, que el personal operativo no cuenta con elementos de protección personal, necesarios para la ejecución del trabajo (Fig.23). Contaminación del suelo por disposición inadecuada de materiales de construcción y residuos sólidos, se identificó que no se utilizan cubiertas impermeables para el material generado por almacenaje y acumulación de éste (Fig.24). Incumpliendo así el Plan de Manejo Ambiental para el Arroyo las Malvinas en su ficha 6 (Canalización del Arroyo).



Fig.23 Arroyo Las Malvinas Barranquilla



Fig. 24 Arroyo Las Malvinas Barranquilla

- 2) Dentro de la obra de canalización se encontró que el sedimento que había sido removido tiene término de permanencia de más de 24 horas, que es el tiempo máximo establecido en el Plan de Manejo Ambiental, ficha 3 (movimiento de tierras).Fig.25 y 26.



Fig. 25 Arroyo las Malvinas Barranquilla



Fig. 26 Arroyo Las Malvinas Barranquilla

- 3) Los materiales de Construcción no son preparados en sitios que cuenten con superficies que eviten el contacto con el suelo y el agua, violando así la dispuesto en Ficha ambiental 6 (canalización del arroyo), Plan de Manejo Ambiental arroyo las Malvinas. Fig. 27.



Fig.27 Arroyo las Malvinas Barranquilla

- 4) Mantenimiento y limpieza insuficientes e inadecuados, gran parte del arroyo presenta gran cantidad de sedimentos en los cuales se alcanza a notar la proliferación de maleza y el estancamiento de aguas dentro del mismo canal de aguas pluviales Fig. 28 y 29.



Fig. 28 Arroyo Las Malvinas Barranquilla.



Fig. 29 Arroyo Las Malvinas Barranquilla.

ARROYO DON JUAN

- 1) El personal operativo no cuenta con elementos de protección personal, necesarios para la ejecución del trabajo (Fig.30). Contaminación del suelo por disposición inadecuada de materiales de construcción y residuos sólidos.(Fig.31). Incumpliendo así el Plan de Manejo Ambiental.



Fig. 30 Arroyo Don Juan Barranquilla



Fig. 31 Arroyo Don Juan Barranquilla

- 2) Los materiales de Construcción no son preparados en sitios que cuenten con superficies que eviten el contacto con el suelo y el agua. Incumpliendo así lo dispuesto en la Ficha ambiental canalización del arroyo, Plan de Manejo Ambiental arroyo Don Juan. (Fig.32).



Fig.32 Arroyo Don Juan Barranquilla.

ARROYO DON DIEGO

- 1) Mantenimiento y limpieza insuficientes e inadecuados, gran parte del arroyo presenta gran cantidad de sedimentos en los cuales se alcanza a notar la proliferación de maleza y estancamiento de aguas dentro del mismo canal de aguas pluviales (Fig. 33).



Fig. 33 Arroyo Don Diego Barranquilla.

Sanción aplicada: Hallazgo Administrativo Sancionatorio.

Seguimiento: Sujeto a plan de mejoramiento

Conclusiones:

El FORO HIDRICO incumple lo estipulado en el Plan de Manejo Ambiental en cuanto a:

El mantenimiento de arroyos, tiene más de 6 meses de no realizarse, evidenciado en la altura de la maleza.

En los arroyos se encontró estancamiento de aguas, que genera la putrefacción de las mismas y se convierte en el hábitat ideal para la proliferación de individuos, causantes de enfermedades catalogadas como “enfermedades de salud pública”, dentro de las cuales se destacan el dengue, causado por la proliferación de mosquitos, leptospirosis por la proliferación de ratas y enfermedades de la piel generadas por el contacto con las aguas.

Inexistente proceso de reforestación que debió realizarse durante la canalización del arroyo, provocando erosión y generando un deterioro al paisaje

Permanencia de sedimentos más del tiempo estipulado (24 horas). Estos arroyos recogen gran cantidad de materia orgánica, residuos sólidos y en su interior son depositadas grandes cantidades de aguas residuales de origen doméstico con alta carga contaminante, por esto se considera que estos sedimentos o lodos no deben permanecer más tiempo de lo estipulado en el Plan de Manejo Ambiental, y deben ser tratados o depositados en un relleno sanitario.

Los materiales de Construcción no son preparados en sitios que cuenten con superficies que eviten el contacto con el suelo y el agua generando contaminación del suelo tampoco se utilizan cubiertas impermeables para el material generado por almacenaje y acumulación de éste generando material particulado sólido en suspensión, que contribuye a la proliferación de afecciones respiratorias y contaminación hídrica

5. ANALISIS Y RESULTADOS

El control fiscal dentro de las distintas entidades públicas, viene siendo evaluado en términos de inversión presupuestal año tras año, dejando a un lado la evaluación de la gestión ambiental, la cual no está limitada a meros aspectos económicos, sino que permite otro tipo de evaluación enmarcada en todos los principios del control fiscal (eficiencia, eficacia, equidad, economía y la valoración de los costos ambientales), siendo éstos el marco de referencia para la realización de auditorías integrales llevadas a cabo por las entidades fiscalizadoras en sus diferentes niveles.

El ejercicio resultante de ejercer el control fiscal ambiental en las entidades del Distrito de Barranquilla no es eficiente, el fin único de este ejercicio debería ser, el de saber cuánto cuesta en términos monetarios generar el daño por cada proyecto (valoración de bienes y servicios ambientales) que se desarrolle en el distrito y una vez se sepa establecer los mecanismos para resarcir este daño.

Para evaluar la inversión en lo que tiene que ver con los proyectos realizados por los entes auditados, el control fiscal funciona; pero para devolverle a la naturaleza y el medio ambiente lo que se sustrajo y deterioró de él, falta mucho por hacer.

Las metodologías para el control fiscal adoptadas en los últimos años por la Contraloría Distrital de Barranquilla AUDITE 4.0 Y GAT, son una herramienta para evaluar la gestión de las entidades sujetas de control, pero no incluye la valoración de costos ambientales. Por eso se puede decir que el control que se ejerce no es eficiente y no se sabe realmente, cuánto cuesta recuperar el medio ambiente dentro del Distrito de Barranquilla, puesto que no se conoce en términos fiscales qué afecta ni cuánto cuesta compensar los daños al que el distrito se ve expuesto con las actividades que las distintas entidades públicas desarrollan en Barranquilla.

De las metodologías de valoración de costos ambientales enunciadas y descritas en el cuerpo de este trabajo, ninguna ha sido adoptada ni implementada por la contraloría, convirtiéndose en documentos de consulta pero no han sido aplicados.

6. CONCLUSIONES

El papel que asume la Contraloría Distrital de Barranquilla frente a los temas ambientales es una actitud pasiva, la ley 99 de 1993 en su artículo 107 establece “Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares”.

El comportamiento que asumen las entidades públicas sujetas del control fiscal ambiental es de indiferencia, puesto que el problema radica en la autoridad competente, si ésta no exige que se adopten los lineamientos que por ley se disponen, las entidades sujeto de control no los adoptaran por si solas.

Para que estos lineamientos se cumplan, la autoridad de control deberá incorporar a su planta de personal, el recurso humano calificado, deberá suministrar las herramientas para el desarrollo de las actividades que ese recurso calificado exige, incorporar y adoptar la metodología adecuada para la valoración de costos ambientales, metodología que debe ser compartida a los sujetos de control o exigir que cada entidad que genere afectación al medio ambiente haga la valoración de costos ambientales en cada uno de los proyectos que desarrolle.

En cuanto a la estrategia de Articulación con organizaciones de la sociedad civil no se ha desarrollado en esta contraloría en los últimos cinco años, auditoría articulada para el ejercicio del Control Fiscal Ambiental, por ende esta herramienta de control participativo no se ha puesto en práctica. Es importante resaltar que dentro de las funciones de la contraloría auxiliar para la participación ciudadana, se atienden denuncias de la ciudadanía en temas generales que pueden involucrar temas de carácter ambiental, pero no utiliza las auditorías articuladas como herramienta de control fiscal ambiental.

En consecuencia de todo lo anterior, se recomienda a la entidad en mención, aplicar la guía metodología para valoración de bienes y servicios ambientales adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo y se capacite al recurso humano para su correcta aplicación.

Se recomienda la actualización de las metodologías AUDITE 4.0 y GAT, para que incluya la valoración de los costos ambientales

7. BIBLIOGRAFIA

Auditoría General de la República. Sindéresis. Serie proyecciones del control fiscal. El Control Fiscal Ambiental en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. Pág. 15

Contraloría de Bogotá D.C. Los Quince Años de la Constitución Ecológica de Colombia. Desarrollo del Control Fiscal Ambiental. Bogotá D.C. 2006.

Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Marco Legal del Control Fiscal Ambiental en Colombia (y la Valoración de los Costos Ambientales). Pág. 6

Contraloría General de la República. Guía de Auditoría Gubernamental con enfoque integral Audite 4.0. 2009

Contraloría General de la República. Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales. Bogotá. 2012. Pág. 17

Corporación Transparencia por Colombia. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina. Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República. 2011

http://contraloriabarranquilla.gov.co/entes_control.shtml

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Guía Metodológica para la Valoración Económica de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales. Pág. 11

OLACEFS. Auditoría Fiscal para Evaluar la Gestión Ambiental. Pág. 5

OSORIO M. Juan David. Directrices para la Valoración Económica de los Costos Ambientales. Medellín 2003. Pág. 19

VIÑA VIZCAINO, Gerardo. Bases Conceptuales de Auditoría Ambiental como Instrumento de Prevención de la Contaminación. Bogotá D. C. 2003. Pág. 21

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Auditoría General de la República. Instructivo para la Evaluación del Control Fiscal Ambiental. Febrero de 2007.

CONESA FERNÁNDEZ.-VITORA. Auditorias Medio Ambientales. Guía Metodológica. Ediciones Mundi prensa 1997.

CORONADO ARANGO, Harold y JAIME RUEDA, Jaider. EL Cálculo de Costos Ambientales. Febrero de 2012

Grupo de Trabajo del Medio Ambiente INTOSAY. Contabilidad de Recursos Naturales. Mayo de 1998

<http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf>

<http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/participacionciudadana>